

## **Sentencia C-670/14**

Referencia: expediente D-10160

Actor: Alejandro Muriel Espinal

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 *'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014'*.

Magistrada Ponente:  
**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Alejandro Muriel Espinal demanda el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 *'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014'*, por considerar que desconoce los artículos 158, 333 y 339 de la Carta. Mediante auto del 7 de abril de 2014, se admitió la demanda de la referencia, y se ordenó comunicar la iniciación del proceso de constitucionalidad al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y a la Escuela de Ingenierías de la Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Medellín. Igualmente se ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, y fijar en lista la norma acusada para efectos de las intervenciones ciudadanas (art. 242 de la CP y artículo 7° del Decreto 2067 de 1991).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011:

“LEY 1450 DE 2011

(Junio 16)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 262. *Operaciones de crédito público de los proveedores de redes y servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones.* Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 para otros actos y contratos, la gestión y celebración de los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes por parte de los Proveedores de la Información y Comunicaciones que ostenten la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo”.

## **III. LA DEMANDA**

3. El ciudadano demandante considera que el artículo 262 de la Ley Ley 1450 de 2011 *‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014’*, desconoce los artículos 158, 333 y 339 de la Constitución Política.

4. En su concepto, la norma acusada establece que los proveedores de redes y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), cuando ostenten la naturaleza de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, o tengan participación del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) en su capital social, sólo pueden realizar los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 (operaciones de crédito público o asimiladas, de manejo de la deuda pública, y las conexas con las anteriores), una vez obtengan la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para lo cual a su turno se necesita el previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. Según el accionante, esta previsión viola el principio de unidad de materia (CP art 158), y el contenido propio de una Ley del Plan Nacional de Desarrollo (CP art 339), en la medida en que no guarda *“relación*

*directa con aquellas [disposiciones] que establecen los programas y proyectos generales del Plan Nacional de Desarrollo”, ni es tampoco “un instrumento a través del cual se alcanzarán dichas metas, pues se trata solamente de la consagración de un trámite que deben seguir las mencionadas empresas para la celebración de operaciones de crédito público”.*

5. Tras enunciar los propósitos y objetivos que –según el actor- forman parte del Plan Nacional de Desarrollo, así como los lineamientos y estrategias presentados en el documento denominado ‘*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*’ -el cual a su juicio se integra al Plan- dice que la disposición cuestionada no tiene ninguna relación de carácter instrumental con los mismos.<sup>1</sup> “*Todo lo contrario*”, asegura, “*el contenido del artículo 262 difiere mucho de los objetivos propuestos por el Gobierno y no tiene la aptitud de darle cumplimiento a los mismos. Esta disposición crea barreras de entrada que ya habían sido eliminadas por la Ley 1341 de 2009 y les resta capacidad de competir a las empresas oficiales, mixtas o con participación del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) en su capital social frente a quienes no tienen límites para acceder al sector financiero*”. Si bien los lineamientos del Plan en el sector TIC –precisa el actor- están estructurados, según el documento ‘*Bases del Plan Nacional de*

---

<sup>1</sup> El ciudadano cita como tales los siguientes: “En la parte general del Plan Nacional se establecen como propósitos y objetivos nacionales ‘*consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz, dar un gran salto de progreso social, lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población*’. Igualmente se menciona que el camino hacia la Prosperidad democrática debe basarse en estos tres pilares: ‘*Una estrategia de crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento. Una estrategia de igualdad de oportunidades que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen. Una estrategia para consolidar la paz en todo el territorio, con el fortalecimiento de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia*’. En el documento ‘*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*’, identifica unos lineamientos relacionados con las TIC, en el siguiente apartado que el actor transcribe del mismo: “el sector TIC en Colombia garantiza la conectividad del país, es un importante motor de la economía nacional, aporta importantes recursos al PIB y ha presentado crecimientos superiores al promedio de la economía nacional. Además, en concordancia con las tendencias mundiales, el sector se ha caracterizado por la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, la sustitución de la telefonía fija por la telefonía móvil, la sustitución de la voz por los datos y el desarrollo de nuevas tecnologías y mercados inalámbricos. Este panorama permite presentar lineamientos de política para el sector TIC que permitan la inclusión de toda la población; personas con discapacidad, tercera edad, etnias y demás grupos sociales; dichos lineamientos se enmarcan en una serie de principios de promoción encabezados por la fórmula: ‘el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario’, dirigidos todos a la superación de brechas, tanto en el nivel de infraestructura, como en los de disponibilidad de dispositivos y terminales; y a la generación de aplicaciones y contenidos, buscando la apropiación generalizada de las TIC, mediante la consolidación de un marco normativo, institucional y regulatorio convergente”. A su vez, las estrategias que individualiza el demandante en este sector son: la consolidación de “un marco normativo, institucional y regulatorio que promueva la competencia y genere condiciones propicias de inversión, además de beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios TIC. Además que reduzca barreras normativas para el despliegue de infraestructura y oferta de servicios de comunicaciones. Lo anterior, reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización, respetando principios de competencia, neutralidad tecnológica, protección al usuario, uso eficiente de infraestructura y de los recursos escasos”. También señala este otro: “[s]e buscará una reforma constitucional que permita establecer una institucionalidad regulatoria convergente que garantice la promoción de la inversión, la competencia, el beneficio de los usuarios y la salvaguarda del derecho a la información y al acceso democrático a la prestación de servicios públicos”.

*Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*, a partir de la fórmula “*el mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario*”, lo cierto es que en criterio de quien interpone la presente acción pública la norma acusada dista de ser coherente con ello. En esa medida no sólo se vulnera el principio de unidad de materia (CP art 158), sino también el contenido propio de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo (CP art 339).

6. En cuanto al desconocimiento de la libertad económica y la competencia (CP art 333), sostiene el actor que la disposición demandada restringe la libertad de competencia de los proveedores de redes y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (Tics), cuando ostenten la naturaleza de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, o tengan participación del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) en su capital social, en tanto sujeta la totalidad de actos y contratos a los que se refiere el Decreto 2681 de 1993 (operaciones de crédito público o asimiladas, de manejo de la deuda pública, y las conexas con las anteriores) a una aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación. Dado que los demás proveedores de redes y servicios TIC, con las cuales compiten las antes mencionadas, no están supeditadas a la misma condición, la norma acusada pone a las empresas a las que se refiere en una situación de ostensible desventaja, toda vez que comparativamente sus operaciones de crédito no tendrían la misma prontitud. Esta norma es entonces además –en opinión del demandante- pues podría haber un sistema de monitoreo posterior sobre los mismos actos y contratos:

“[...] si bien es menester del Gobierno articular las empresas oficiales o mixtas a la planeación macroeconómica con el fin de que ésta se mantenga equilibrada y medir el impacto en el endeudamiento público, en el caso particular de las empresas proveedoras de redes y servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, obligatoriamente, debe ponderarse la necesidad de que el Estado intervenga de manera ex ante en los procesos de financiación de sus empresas, pues no puede sacrificarse el derecho constitucional de libre competencia para darle prioridad al de la eficiencia en el gasto público. [...] Lo ajustado a la norma constitucional es que, en aplicación del principio de armonizació[n] se establezca un mecanismo que permita integrar el deber del Estado de controlar la deuda pública y el de no limitar el derecho a la libre competencia. Realizar revisiones periódicas de los procesos de financiación o controles a posteriori podrían ser herramientas que permitirían ejercer los dos derechos sin necesidad de que exista prelación de uno sobre otro”.

#### **IV. INTERVENCIONES**

## Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

7. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones solicita, por medio de apoderado, declarar exequible la norma demandada, en tanto considera que sí guarda relación con los lineamientos generales del PND. Señala que el artículo 262 acusado forma parte del capítulo VI de la Ley 1450 de 2011, que trata de los *'Soportes transversales de la prosperidad democrática'* y específicamente del punto 6.1 de ese capítulo, el cual versa sobre estándares de *'Buen Gobierno'*. Entre los postulados del *'Buen Gobierno'*, según los antecedentes de creación de la Ley 1450 de 2011, se encuentran *"la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia con la corrupción, y [...] la participación ciudadana y el fortalecimiento del capital social"*.<sup>2</sup> En esa medida, considera que la norma cuestionada *"guarda una relación directa e inmediata con el objetivo y meta general del Plan Nacional de Desarrollo y con los ejes transversales planteados en el artículo 3, sobre todo en lo relativo al diseño y el desarrollo institucional del Estado y al Buen Gobierno"*. Cita en su apoyo la sentencia C-263 de 2013<sup>3</sup> para señalar que existe una reserva legal respecto de la regulación del régimen jurídico de los servicios públicos *"y en consecuencia lo establecido en el artículo demandado se ajusta a lo previsto por el artículo 365 constitucional"*. Por último afirma que la libertad económica no es absoluta y se puede limitar razonablemente con medidas que busquen el predominio del interés colectivo, como ocurre en este caso.

## Ministerio de Hacienda y Crédito Público

8. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte inhibirse en cuanto al cuestionamiento por supuesta violación de la libertad económica, y en cualquier caso declarar exequible la disposición acusada respecto de los demás cargos. Primero indica que el actor se contrae a señalar la limitación de la libertad económica, para concluir que hubo una vulneración de ese principio, sin tener en cuenta que del artículo 333 *"no sólo se desprenden garantías frente a la libertad de empresa y la libre competencia, sino también se dispone explícitamente la posibilidad de limitar dichos principios, es decir, que las citadas garantías no son absolutas y que por el contrario pueden ser excepcionalmente restringidas por razones específicas que tienen que ver con la primacía del interés general y la vigencia del Estado Social de Derecho"*. En esa medida, en concepto del Ministerio, el demandante no cumplió con la carga de *"señalar las razones de la violación de las normas superiores"*. Si – en todo caso- la Corte resuelve de fondo el cargo, debe tener en cuenta que las empresas mencionadas en la norma que se cuestiona podrán acceder a diversos tipos de beneficios como *"contar con la garantía de la Nación, lo que*

<sup>2</sup> Lo que aparece entre comillas es a su turno una cita que se hace en la intervención, tomada de la Gaceta del Congreso No. 85 del 15 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

*evidentemente facilita la negociación y celebración de operaciones financieras y además pueden recibir créditos de tesorería, con los cuales estas entidades pueden solucionar en el corto plazo, sus necesidades crediticias”.*

9. En cuanto a la acusación por supuesto desconocimiento del principio de unidad de materia y del contenido propio de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, sostiene la intervención que la norma demandada no puede verse como un asunto exclusivamente referido a las Tics, sino ante todo como una medida con la cual se garantiza el “*manejo adecuado del crédito público*”. Expone así el contenido normativo objeto de control:

“[m]ediante el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011, se incluye a los Proveedores de la Información y Comunicaciones que tengan el carácter de estatal en los términos de la Ley 80 de 1993, la obligación de cumplir con las normas de crédito público, específicamente lo señalado en el Decreto 2681 de 1993. Esta última norma, cuyo ámbito de aplicación busca incluir a toda la administración pública, exige para la celebración de empréstitos externos por las entidades descentralizadas del orden nacional y del orden territorial: (i) una autorización del MHCP y del DNP para iniciar las gestiones y (ii) una autorización del MHCP para suscribir el respectivo contrato, mientras que para los empréstitos internos de las entidades descentralizadas del orden nacional sólo obliga a contar [con] la autorización del MHCP. Las descentralizadas del orden territorial por su parte, tienen con una regulación especial para los empréstitos internos, consignada en los Decretos 1222 y 1333”.

10. Este instrumento tiene a su juicio una conexión directa con los objetivos y estrategias planteados en las disposiciones generales del Plan, y específicamente con los expuestos en el documento denominado ‘*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos*’, el cual forma parte integrante de la Ley 1450 de 2011, por disposición expresa de su artículo 2.<sup>4</sup> El Capítulo VII del citado documento versa sobre ‘*Consistencia del PND*’, y en sus numerales 7 y 8 contempla objetivos y estrategias para la “*Consistencia macroeconómica*”, y se refiere a las ‘*Principales reformas que sustentan la política fiscal*’. En estos dos numerales, se advierte que en el Plan existe un compromiso con el manejo y reducción de la deuda pública, por medio de reformas institucionales que aseguren el control y la coordinación

---

<sup>4</sup> El artículo 2 de la Ley 1450 de 2011 ‘*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*’ dice: “[a]rtículo 2°. Parte integrante de esta ley. Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento ‘*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*’, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo. || El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República como anexo a la ponencia para segundo debate.”

del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Señala como pertinentes a este respecto, las siguientes bases contenidas en el documento citado:

- En el numeral 7 del Capítulo VII de las *Bases* se enuncia como estrategia para alcanzar la consistencia macroeconómica la adopción de “*mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de hacer más fácil la coordinación entre la política monetaria y fiscal*”.

- En el numeral 8 de las *Bases* se presenta como una necesidad la de adelantar “[a]cciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional”. El documento entiende que el artículo 364 de la Carta le impone a la Nación el deber de hacer “*un manejo sostenible de la deuda pública*”. Entre las estrategias para cumplir esa obligación, se relacionan en las *Bases* algunas de Administración de Riesgos. Se le asigna al Ministerio de Hacienda el deber de procurar “*la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivadas de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales)*”.

- En el numeral 8 se establece también el compromiso con la reducción de la deuda pública. Para ello se prevén medidas, justificadas en cuanto “[l]a reducción de la deuda pública” es un instrumento “*en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37.7% en el año 2014*”.

11. Lo anterior muestra entonces –a juicio del interviniente– que sí existe una relación de conexidad directa entre la norma acusada y los objetivos, fines y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Lo que hace el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 es entonces corregir la imprecisión de la Ley 1341 de 2009, que “*había exceptuado a los proveedores de TIC’s del cumplimiento de las normas de crédito público, rompiendo así con postulados superiores, jurídicos y económicos, frente al manejo coordinado y coherente de las variables macroeconómicas, afectando de esa forma la lógica sistemática del ordenamiento jurídico en torno a dicha materia*”. Con la norma ahora bajo control, se buscó recuperar el control de la Nación sobre la deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 364 de la Constitución, y en perfecta consonancia con las estrategias y orientaciones generales de la política económica, definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

## Facultad de Derecho – Universidad Libre de Bogotá D.C.

12. La Coordinación del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá considera que la norma demandada debe declararse exequible. Manifiesta que la disposición establece como requisito para celebrar actos y contratos de crédito público, la autorización previa del Ministerio de Hacienda. Según su opinión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el control en materia crediticia busca ante todo coordinar la política económica.<sup>5</sup> El precepto cuestionado es entonces una regla de actuación armónica de las entidades del Estado. La materia de que trata el artículo 262 acusado tiene además una conexidad con los compromisos de la Ley. El artículo 53 de la misma contempla una regulación para el aprovechamiento de infraestructuras públicas de transporte terrestre para TIC, en la cual se advierte la necesidad de fomentar proyectos coordinados y sustentables en términos financieros. Si parte de esta financiación es con recursos públicos, es necesario que exista una regla de manejo adecuado y de sostenibilidad fiscal. La norma que se demanda logra justamente –en su criterio- esa misma finalidad. En lo que atañe al otro cargo, por violación de la libertad económica, señala que las entidades mencionadas en el artículo 262 no están en las mismas condiciones que las empresas privadas. Las primeras responden a un interés público, y es necesario velar porque en sus operaciones –incluso en las de endeudamiento- se busque satisfacer ese interés, que en este caso se representa en un adecuado manejo de la deuda pública y de los recursos del Estado.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

13. El Procurador General de la Nación, mediante el concepto Nro. 5575, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011. En primer lugar, considera que la norma se relaciona de dos diferentes maneras con la parte dogmática del plan. Por una parte, la regulación de las operaciones de crédito público tienen relación directa con el manejo óptimo de la deuda pública, que es uno de los cometidos de la Ley del Plan. Por otra parte, el precepto tiene que ver con uno de los objetivos que se plantean en relación con el sector de las TIC *“en tanto que la sujeción de dichas entidades en particular, obedece a que la prestación de los mismos se adecue a ciertos estándares de acceso para lograr uno de los objetivos esenciales del plan”*. Frente a la limitación del derecho a la libertad económica, el Ministerio Público encuentra que está constitucionalmente fundamentada. La norma cumple un fin legítimo que es la protección del interés general, a través de un medio adecuadamente conducente como lo es el control del Ministerio de Hacienda sobre las operaciones de crédito público. Finalmente, la Vista Fiscal encuentra que el cargo por vulneración del artículo 339 de la Carta se fundamenta en *“una argumentación muy similar a la propuesta respecto del*

<sup>5</sup> En este punto cita la sentencia C-1496 de 2000 (MP-e- Cristina Pardo Schlesinger. Unánime).

*primer cargo*”, y por consiguiente se remite a las consideraciones expresada sobre la supuesta vulneración al principio de unidad de materia.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

**Asuntos previos. Sobre la solicitud de inhibición, en cuanto a la acusación por supuesto desconocimiento de la libertad económica. Ausencia de caducidad de la acción por el cargo de unidad de materia contra las leyes**

#### *a. Inhibición sobre el cuestionamiento de violación de la libertad económica*

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte inhibirse en lo que atañe al cuestionamiento de violación de la libertad económica (CP art 333). Se considera por la Sala que le asiste razón a la entidad. El demandante señala que la norma les restringe la posibilidad de competir en igualdad de condiciones a los proveedores de redes y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) cuya naturaleza jurídica sea la de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, o tengan participación del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) en su capital social, al sujetar la totalidad de actos y contratos a los que se refiere el Decreto 2681 de 1993, a que previamente cumplan las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo. Luego de señalar esa supuesta limitación, se abstiene de mostrar su magnitud, y de establecer por qué en este campo es inconstitucional.

3. El ciudadano muestra, con la suficiencia necesaria para presentar una demanda apta, que existe una limitación a la competencia. Dice que con esta regulación se pierde *“prontitud”* en algunas transacciones que la exigen, y de ese modo se pone a las empresas referidas en la norma acusada en una situación de desventaja perjudicial para su posición en el mercado. Luego manifiesta que este régimen no tiene *“justificación bajo ningún punto de vista”*. A pesar de ello, dice que *“podría pensarse que en aras de una buena planeación macroeconómica, el Estado debería intervenir en los procesos de endeudamiento que adelanten sus entidades descentralizadas pues estas afectan el valor de la deuda pública”*. No obstante, a continuación aduce que esta razón es simplemente inaceptable en el ámbito de las tecnologías de la información y las comunicaciones, teniendo en cuenta la presencia de empresas privadas en este mercado. Tras hacer estas observaciones, el actor se abstiene de mostrar por qué la regulación, al limitar la libertad económica, viola la Constitución. Este es, sin embargo, un déficit de *suficiencia* en la prestación de las acciones de inconstitucionalidad.

4. En efecto, las acciones públicas deben fundar el concepto de la violación en razones *suficientes*.<sup>6</sup> Cuando se alega la vulneración de la libertad económica o de competencia económica (CP art 133) la suficiencia implica que debe tenerse en consideración el hecho de que la Carta estatuye *expresamente* una responsabilidad en esta materia, que la misma debe ejercerse dentro de los límites del bien común, y que admite interferir en esa libertad en aras de garantizar “*el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*” (CP art 33). No es entonces suficiente, para provocar un juicio de fondo, exponer una limitación cualquiera de la libertad de competencia, sin definir su magnitud, si esta persigue o no los fines que –en la Constitución– autorizan interferencias institucionales, y si es irrazonable o desproporcionada y por qué. No basta tampoco con simplemente manifestar que la norma introduce un impacto desproporcionado, sin ofrecer argumentos que sustenten tal aserto. La demanda ahora bajo examen se contrae, sin embargo, en lo atinente a esta acusación, a sostener que si bien la intervención del Estado en los procesos de endeudamiento puede garantizar una buena planeación macroeconómica, en este caso no es admisible en vista de la competitividad del mercado. No dice entonces por qué *en este contexto* la limitación es desproporcionada o no es posible restringir o establecer procedimientos de control sobre las operaciones de endeudamiento público.

5. En esa medida, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo en lo que respecta a esta acusación de violar el artículo 333 Superior.

***b. Ausencia de caducidad de la acción contra leyes por el cargo de violación al principio de unidad de materia. Unificación terminológica y conceptual***

6. La acción pública se presentó el 10 de marzo de 2014 contra la Ley 1450 del 16 de junio de 2011. Trascurrió más de un año entre la publicación de la Ley acusada y la interposición de la acción. En la demanda se planteó un cargo por violación del principio de unidad de materia (CP art 158). Aunque ningún interviniente lo planteó, la Corte considera necesario precisar que en este caso no es aplicable la caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta.

---

<sup>6</sup> “La *suficiencia* que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prime facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime).

Esta última norma establece que las acciones “*por vicios de forma*” caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Como el de unidad de materia no es un vicio de forma, sino de procedimiento con “*carácter sustancial*”,<sup>7</sup> el cual además compromete la competencia del Congreso,<sup>8</sup> las acciones que planteen este cargo contra las leyes no caducan.<sup>9</sup>

### **Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico**

7. El demandante estima que el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 ‘*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*’ no tiene conexidad directa con la parte general del Plan de Desarrollo, y de hecho “*ni siquiera tiene una relación indirecta, mediata o eventual con la parte general de la misma ley*”, y en esa medida a su juicio viola el principio de unidad de materia (CP art 158). Al tiempo, la norma desconocería el contenido propio del Plan Nacional de Desarrollo (CP art 339). Como –según el actor- la disposición no establece un propósito u objetivo general de largo plazo, una meta o prioridad de la acción estatal de mediano plazo, ni una estrategia u orientación general de la política económica, social o ambiental, y como tampoco forma parte del plan de inversiones públicas ni es –y por eso se viola la unidad de materia- un instrumento de consecución directa de alguno de estos cometidos, estrategias o prioridades, no tiene entonces relación con el contenido propio de un Plan Nacional de Desarrollo (CP art 339). En contraste, los intervinientes y el

<sup>7</sup> Sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En ese caso la Corte declaró inconstitucionales algunos preceptos legales justamente por violar el principio de unidad de materia. Al definir el alcance y las características de este principio, la Corte sostuvo: “La ausencia de control interno por parte de la respectiva célula legislativa, para evitar que un proyecto vulnere el principio de unidad de materia, no tiene como consecuencia la subsanación del defecto derivado de su incumplimiento, el cual por recaer sobre la materia, tiene carácter sustancial y, por tanto, no es subsanable”.

<sup>8</sup> Sentencia C-896 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). Sostuvo en ese caso que el de unidad de materia no es un vicio sujeto a caducidad por su naturaleza “*evidentemente competencial*”. Dijo: “La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la violación del principio de unidad de materia no se encuentra sometido al término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Por el contrario, en atención al tipo de examen que se realiza y a su carácter evidentemente competencial, la Corte ha señalado que se trata de un defecto que, por su naturaleza, puede ser planteado en cualquier momento”. Sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis. AV Humberto Sierra Porto). Al declarar inexecutable una norma por violar la unidad de materia, lo caracterizó como un vicio con implicaciones materiales, que compromete la competencia: “La Corte ha señalado que la violación del principio de unidad de materia es un vicio de carácter material, puesto que el juicio que debe hacer el juez constitucional consiste esencialmente en examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte. Además, el referido vicio compromete la competencia del Congreso, puesto que, por disposición constitucional, a éste le está vedado expedir disposiciones o modificaciones que no estén ligadas a la materia del respectivo proyecto de ley”.

<sup>9</sup> Sentencia C-581 de 2013 (MP Nilson Pinilla Pinilla. AV Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos. SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva). En ese caso los magistrados Jorge Ignacio Pretelt, Nilson Pinilla, Gabriel Eduardo Mendoza y Mauricio González no aclararon ni salvaron el voto en un contexto en el cual se planteaba un cargo de unidad de materia en una demanda presentada el 12 de diciembre de 2012, contra la Ley 1448 publicada en junio de 2011. Aunque había transcurrido más de un año, la Corte se pronunció de fondo sobre el punto sin aplicar la caducidad del artículo 242 numeral 3 de la Carta. Sentencia C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero. AV Hernando Herreras Vergara. SV Jorge Arango Mejía). En ese proceso la acción se interpuso en 1995, contra una ley de 1992. La Corte declaró inexecutable la norma por violar el principio de unidad de materia. Esa jurisprudencia se reiteró recientemente en la sentencia C-386 de 2014 (MP Andrés Mutis Vanegas. AV Mauricio González Cuervo). La Corte indicó que un cargo por “*infracción al principio de unidad [de materia] en cuanto tal no está sujeto a la regla de caducidad de un año desde la promulgación de la ley*”. En esa ocasión, la acción pública fue interpuesta dentro del año siguiente a la publicación de la Ley demandada.

Ministerio Público consideran que la norma es exequible, pues con ella se busca controlar la deuda pública, que es un fin de este PND, y por ende no se viola la unidad de materia ni el contenido del plan nacional de desarrollo.

8. Con base en lo anterior, la Corte debe decidir si la norma acusada viola el principio de unidad de materia, tal como este ha sido concebido en el contexto de los Planes Nacionales de Desarrollo, al supeditar la posibilidad de realizar las operaciones de crédito a que se refiere el Decreto 2681 de 1993, cuando hayan de celebrarse los proveedores de la información y comunicaciones que tengan la naturaleza de empresas de servicios públicos oficiales y mixtas, o que tengan participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento (50%) en su capital social, al cumplimiento de las disposiciones que regulan el crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo.

**La norma acusada fija un mecanismo de control previo a la celebración de actos de crédito público, que tiene conexidad directa con finalidades y orientaciones generales de la política económica del PND**

9. El juicio sobre la conformidad de la norma acusada con el principio de unidad de materia (CP art 158) y el contenido propio de las leyes del plan nacional de desarrollo (CP art 339) exige previamente determinar el contenido de la norma, y si tiene o no una relación con la materia de la ley del Plan de la cual forma parte, y posteriormente debe definir con fundamento en estas constataciones si se respetan las normas constitucionales invocadas.

***a. El contenido del artículo 262 de la Ley 1450 de 2011, y su relación con la materia del Plan Nacional de Desarrollo***

10. El artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 establece una regulación con diferentes componentes. Conviene esclarecer en primer lugar que su antecedente es el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009 *‘Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones’*. En esa disposición se establecía que las operaciones de crédito de los proveedores de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, *“cualquiera que sea su naturaleza, sin importar la composición de su capital”*, se regirían por el derecho privado (art 55 Ley 1341/09). El precepto ahora bajo examen dice que sin perjuicio de los demás actos y contratos a los que hace alusión el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009, los actos y contratos previstos en el Decreto 2681 de 1993 a celebrarse por determinadas empresas, definidas en atención a su naturaleza jurídica y la composición de su capital social, se rigen por lo dispuesto en las normas sobre crédito público *“aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo”*.

11. Un dato relevante para definir el sentido de la norma demandada es –como se aprecia- el de sus destinatarios directos. Según el texto cuestionado son entonces los que reúnan dos grupos de condiciones: (i) ser Proveedores de la Información y Comunicaciones, y (ii) tener la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas, o contar con una participación directa o indirecta del Estado en un monto “*superior*” al 50% en su capital social. Estas entidades no pueden celebrar, sino acatando lo dispuesto en las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo, los actos o contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 – *‘por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas’*; es decir, “*operaciones de crédito público, las operaciones asimiladas, las operaciones propias del manejo de la deuda pública y las conexas con las anteriores, de que trata el parágrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993*” (art 1 Dcto 2681 de 1993).

12. Ahora bien, el aspecto decisivo es qué implica someter este tipo de operaciones, en el caso de los proveedores a los cuales se refiere la disposición acusada, a las “*normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo*”. Si bien para resolver ese punto la Corte necesita establecer el contenido material de la norma demandada, lo cierto es que no le compete dilucidar con fuerza normativa hacia el futuro los detalles del régimen jurídico sobre el crédito público. Por ende, procederá a exponer el contenido general de la regulación que plantea el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 *‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014’*, sin que a lo dicho en esta providencia sobre la interpretación estrictamente legal y reglamentaria de los actos de crédito público se le pueda atribuir fuerza vinculante en el futuro.

13. La norma demandada establece cuando menos algunos esquemas de control estatal –antes no presentes en el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009- al endeudamiento de los Proveedores de la Información y las Comunicaciones, cuando tengan la naturaleza jurídica de empresas de servicios públicos oficiales, mixtas, o cuenten con una participación directa o indirecta del Estado en un monto superior al 50% en su capital social. El esquema de control diseñado en las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del correspondiente orden administrativo, está previsto en el Decreto 2681 de 1993, y otras normas concordantes, como los Decretos 1222 y 1333 de 1986 -Códigos de Régimen Municipal y Departamental-, y las Leyes 533 y 550 de 1999. Las normas pertinentes de cada uno de estos cuerpos normativos estatuyen que las operaciones de crédito público y manejo de la deuda pública –en cuanto a su naturaleza y a las autorizaciones previas a su celebración- responden a los siguientes criterios y requerimientos:

13.1. Las operaciones de crédito público son *“los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago”* (Dcto 2681 de 1993 art 3). Hay varios tipos de operaciones de crédito público. La regulación refiere *“entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales”* (ídem). Hay otro tipo de operaciones *“asimiladas”* a las de crédito público, como por ejemplo *“los créditos documentarios, cuando el banco emisor de la carta de crédito otorgue un plazo para cubrir el valor de su utilización”* (ídem art 4). Estas operaciones asimiladas a las de crédito público se rigen por las mismas reglas que las operaciones de crédito público propiamente dichas (ídem). Las operaciones de crédito pueden también clasificarse en función de si son internas o externas. Las internas son las que *“de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana”* (ídem art 3). Las externas son *“todas las demás”* (ídem). Las operaciones de manejo de la deuda pública persiguen controlar y hacer factible la satisfacción del crédito contraído (ídem arts 25 a 29).

13.2. El ordenamiento contempla distintas normas con procedimientos divergentes de celebración de actos y contratos de crédito público, según su especie, el orden administrativo al cual corresponda la entidad que contrae el crédito e, incluso, su situación jurídica. Debe decirse que existe una regla de clausura o residual en el artículo 12 de la Ley 533 de 1999, conforme a la cual la celebración de los contratos relacionados con crédito público y de titularizaciones por parte de las entidades estatales, o con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, *“independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, que no tengan trámite previsto en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes”*, requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<sup>10</sup> Esta norma no cambia los procedimientos de aprobación de este tipo de actos y contratos ya previstos *“en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes”*, razón por la cual es necesario exponer el contenido del decreto 2681, de sus normas concordantes y de las demás leyes vigentes. Debe decirse además que también

---

<sup>10</sup> El artículo 12 de la Ley 533 de 1999 *‘Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones’* establece: “[l]a celebración de los contratos relacionados con crédito público y de las titularizaciones, por parte de las entidades estatales, así como por parte de aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, que no tengan trámite previsto en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes, requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse en forma general o individual dependiendo de la cuantía, modalidad de la operación y entidad que la celebre”.

el artículo 58 numeral 6 de la Ley 550 de 1999 prevé que una vez hayan celebrado acuerdos de reestructuración, las entidades territoriales sólo pueden efectuar operaciones de crédito público previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<sup>11</sup> Pero esta es una norma especial, aplicable a determinados casos puntuales, y no le resta entonces importancia a una exposición de la regulación general en la materia.

13.3. A continuación se describe por tanto lo pertinente a controles previos en operaciones de crédito público y de manejo de la deuda pública. La Corte se referirá a ellas en el siguiente orden: i. contratación de empréstitos, ii. emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, iii. créditos de proveedores, iv. otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales (hasta aquí las operaciones de crédito público), y v. operaciones de manejo de la deuda pública.

*i. Contratación de empréstitos.* Los contratos de empréstito tienen por objeto proveer a la entidad estatal contratante de recursos en moneda nacional o extranjera con plazo para su pago (Dcto 2681 de 1993 art 7). La forma de contratación de empréstitos se sujeta a controles, como:

- Los empréstitos externos de entidades descentralizadas del orden nacional y de entidades territoriales y sus descentralizadas requieren (i) autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para iniciar gestiones, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación y (ii) autorización para suscribir el contrato y otorgar garantías al prestamista, impartida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con base en las correspondientes minutas definitivas (Dcto 2681 de 1993 art 10). Esto se aplica en general a las entidades mencionadas, excepto si se trata de entidades estatales con participación del Estado que sea “superior” al 50% e inferior al 90% de su capital, caso en el cual se “requerirá autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse una vez se cuente con el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación” (ídem art 12).

- Los empréstitos internos de las entidades del orden nacional, sector central, necesitan para su celebración autorización para suscribir el contrato, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo

---

<sup>11</sup> El artículo 58 numeral 6 de la Ley 550 de 1999 ‘Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley’ dice: “Acuerdos de reestructuración aplicables a las entidades territoriales. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales: [...] 6. Con posterioridad a la celebración del acuerdo no podrán celebrarse nuevas operaciones de Crédito Público sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con lo señalado por la Ley 358 de 1997”.

concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de proyectos de inversión (Dcto 2681 de 1993 art 9). La misma clase de empréstitos, cuando pretendan celebrarlos las entidades nacionales del sector descentralizado por servicios, necesitan autorización el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación- para suscribir el contrato y otorgar garantías al prestamista (Dcto 2681 de 1993 art 11). Los mismos entes –nacionales del sector descentralizado por servicios- que tengan participación estatal ‘superior’ al 50% e inferior al 90% de su capital, requerirán autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable del DNP, para la celebración del contrato (ídem art 12).

- Los procesos de adquisición de empréstitos internos de las entidades territoriales y descentralizadas del orden territorial no están expresamente detallados en el Decreto 2681 de 1993, pero su artículo 13 señala reenvía a “*los Decretos 1222 y 1333 de 1986 y sus normas complementarias, según el caso*”. El Decreto 1222 de 1986 contiene el Código de Régimen Departamental, y el Decreto 1333 de 1986 el Código de Régimen Municipal. Ambos cuerpos están –en lo pertinente- aún vigentes. El primero señala expresamente que “*Los contratos de crédito interno no requerirán para su validez la autorización previa o la aprobación posterior de autoridades nacionales*” (Dcto 1222 de 1986 art 214). La regulación señala como mecanismo de control para empréstitos internos la aprobación previa del gobernador (ídem art 219), y la exigencia –para que esta aprobación se imparta- de cumplimiento de ciertas condiciones de sostenibilidad y viabilidad fiscal y presupuestal (ídem art 220).<sup>12</sup> El Código de Régimen Municipal consagra que los créditos internos que celebren entidades municipales con entes sometidos a vigilancia de la Superintendencia Financiera, no requieren para su validez autorización previa o aprobación posterior de ninguna autoridad departamental o Nacional (Dcto 1333 de 1986 arts 276). En cuanto a los controles, el crédito público interno de los municipios debe tramitarlo el Alcalde previa autorización de endeudamiento impartida por el Concejo Municipal, y los que proyecten celebrar las entidades descentralizadas municipales requieren concepto favorable del Alcalde (ídem art 278 y s). Estas operaciones deben además ir –para su aprobación- acompañadas de soportes de viabilidad y sostenibilidad (ídem arts 279 y 280).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Decreto 1222 de 1986, art 220: “La solicitud de aprobación, que debe ser presentada por el representante legal del organismo, estará acompañada de los siguientes documentos: || 1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y su sujeción a los planes y programas que esté adelantando la administración departamental, junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer. || 2. Copia autenticada de la autorización de la junta o consejo directivo de la entidad para contratar el préstamo y otorgar garantías. || 3. Concepto favorable de la oficina de planeación departamental sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto. || 4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual certificado por el revisor o auditor fiscal de la entidad. || 5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas, junto con los balances de los dos últimos años. || 6. Minuta del contrato con la manifestación expresa del prestamista de que la acepta”.

<sup>13</sup> Decreto 1333 de 1986, artículo 279: “Las operaciones de crédito a que se refiere el artículo anterior deben estar acompañadas de los siguientes documentos: || 1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las

- Los contratos de empréstito con organismos multilaterales están asimismo inscritos en un contexto de controles. El parágrafo del artículo 34, Decreto 2681 de 1993, establece que “[l]a programación del crédito multilateral corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación. En consecuencia, sólo podrán celebrarse los empréstitos que se encuentren incluidos en el programa de crédito con los organismos multilaterales. Las gestiones propias de la celebración de tales empréstitos deberán ser coordinadas con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, entidad estatal prestará adoptar medidas en materia de precios, tarifas, y en general, el compromiso de asumir decisiones o actuaciones sobre asuntos de su exclusiva competencia en virtud de su carácter público. De igual manera, y salvo lo que determine el mencionado Consejo, en los contratos de garantía la Nación no podrá garantizar obligaciones diferentes a las de pago” (Dcto 2681 art 34 par).

ii. *Emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública.* Títulos de deuda son valores de contenido crediticio y con plazo para su redención, emitidos por las entidades estatales (Dcto 2681 de 1993 art 18).<sup>14</sup> Las condiciones de contratación de empréstitos se sujeta a controles, como:

- La emisión y colocación de títulos de deuda pública por parte de la Nación – entidades nacionales del sector central- necesita autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes); y de la Comisión de Crédito Público si se trata de títulos de deuda pública externa con plazo superior a un año (Dcto 2681 de 1993 art 19).

---

obras o inversiones que se van a financiar y sujeción a los planes y programas que estén adelantando las respectivas administraciones seccionales y municipales junto con la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer. || 2. Autorización de endeudamiento expedida por el Concejo Municipal. || 3. Concepto de la oficina de planeación municipal o de la correspondiente oficina seccional si aquella no existiere sobre la conveniencia técnica y económica del proyecto. || 4. Relación y estado de la deuda pública y valor de su servicio anual, certificada por la autoridad competente. || 5. Presupuesto de rentas y gastos de la vigencia en curso y sus adiciones y modificaciones legalmente autorizadas”. El artículo 280 prevé: “Las operaciones de crédito interno que proyecten celebrar las entidades descentralizadas de los municipios requieren concepto favorable del Alcalde y deben estar acompañadas de los siguientes documentos: || 1. Estudio económico que demuestre la utilidad de las obras o inversiones que se van a financiar y su sujeción a los planes y programas que estén adelantando las administraciones seccionales y municipales, acompañado de la proyección del servicio de la deuda que se va a contraer. || 2. Copia auténtica de la autorización de la junta o consejo directivo del organismo descentralizado, para contratar el préstamo y otorgar garantías. || 3. La minuta del contrato acompañada de la aceptación del contratista y los demás documentos de que tratan los ordinales 3, 4 y 5 del artículo 279 de este Código”.

<sup>14</sup> Decreto 2681 de 1991, art 18: “No se consideran títulos de deuda pública los valores que, en relación con las operaciones del giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, emitan los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, con excepción de los que se coloquen en el mercado externo, los cuales requerirán autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La colocación de los títulos de deuda pública se sujetará a las condiciones financieras de carácter general que señale la Junta Directiva del Banco de la República”.

- La emisión y colocación de títulos de deuda pública *externa* de las entidades descentralizadas del orden nacional y de entidades territoriales y sus descentralizadas requiere autorización para iniciar gestiones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación; y, autorización de la emisión y colocación, incluida la suscripción de los contratos correspondientes, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual se determine la oportunidad, características y condiciones de la colocación de acuerdo con las condiciones del mercado (Dcto 2681 art 20). Igualmente, para determinar si las características y condiciones de la emisión y colocación de estos títulos se ajustan a las condiciones del mercado, en la respectiva resolución de autorización se podrá establecer que previa la colocación se tengan en cuenta las evaluaciones que sobre el particular realice el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dcto 2681 art 20 párrafo).

- La emisión y colocación de títulos de deuda *interna* de entidades descentralizadas del orden nacional necesita autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación (Dcto 2681 de 1993 art 21). La emisión de la misma clase de títulos por parte de *entidades territoriales y sus descentralizadas* requiere también autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta vez previo concepto favorable de los organismos departamentales o distritales de planeación, según el caso (ídem art 22).<sup>15</sup>

*iii. Créditos de proveedores.* Con los créditos de proveedor se contrata la adquisición de bienes o servicios con plazo para su pago (Dcto 2681 art 17). El mismo Decreto 2681 de 1993 establece que sin perjuicio de lo dispuesto para la adquisición de bienes o servicios en la Ley 80 de 1993 “*los créditos de proveedor se sujetarán a lo dispuesto en los artículos anteriores, según se trate de empréstitos internos o externos y la entidad estatal que los celebre*”.<sup>16</sup> Esta norma remite entonces a las disposiciones antes señaladas en materia de empréstitos, previstas en los artículos 7 y siguientes del Decreto 2681 de 1993, y a lo estipulado en los Decretos 1222 y 1333 de 1986, según el caso. Por lo mismo, en esta materia, la regulación sujeta la celebración de créditos

<sup>15</sup> Continúa el artículo 22 del Decreto 2681 de 1993: “El concepto de los organismos departamentales o distritales de planeación se expedirá sobre la justificación técnica, económica y social del proyecto, la capacidad institucional y la situación financiera de la entidad estatal, su plan de financiación por fuentes de recursos y el cronograma de gastos anuales, dentro del término y con los efectos establecidos en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993. || El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá pronunciarse sobre la autorización solicitada dentro del término de dos (2) meses, contados a partir de la fecha en que se reciba por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público la documentación requerida en forma completa. Transcurrido este término se entenderá que opera el silencio administrativo positivo. || **Parágrafo.-** Para efectos de determinar si las características y condiciones de la emisión y colocación de los títulos de deuda de que trata este artículo se ajustan a las condiciones del mercado, en la respectiva resolución de autorización se podrá establecer que previa la colocación se tengan en cuenta las evaluaciones que sobre el particular realice el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

<sup>16</sup> El artículo 17 del Decreto 2681 de 1993 dice también, en su párrafo: “De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, están autorizados por vía general y no requerirán los conceptos allí mencionados, los créditos de proveedor con plazo igual o inferior a un año.”

de proveedores al esquema de controles previos consagrados para los empréstitos en la legislación nacional.

*iv. Otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales.* Cuando procede efectivamente el otorgamiento de garantías de pago a cargo de entidades estatales, es necesario ante todo atenerse a lo dispuesto en el Decreto 2681 de 1993 y constituir “*las contragarantías adecuadas, a juicio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público*” (Dcto 2681 art 23).<sup>17</sup> Para proceder a la garantía de este tipo de obligaciones, es necesario contar con: “*a) Concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, respecto del otorgamiento de la garantía y el empréstito o la obligación de pago, según el caso; b) Concepto de la Comisión de Crédito Público respecto del otorgamiento de la garantía de la Nación, si ésta se otorga por un plazo superior a un año; y, c) El cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto cuando se garantice la celebración de empréstitos o la emisión y colocación de títulos de deuda pública, según se trate de operaciones internas o externas y la entidad estatal que las celebre. No obstante, no se requerirá en este caso el concepto del Departamento Nacional de Planeación*” (Dcto 2681 de 1993 art 24). Como se aprecia, también este precepto remite a las disposiciones indicadas en materia de empréstitos o emisión o colocación de títulos de deuda pública, previstas en los artículos 7 y siguientes del Decreto 2681 de 1993, y –según el caso- a lo estipulado en los Decretos 1222 y 1333 de 1986.

*v. Operaciones de manejo de la deuda pública.* Estas no son en sentido estricto operaciones crédito público, sino actos orientados a mejorar el perfil de la deuda previamente contraída. Consisten por ejemplo en controlar el comportamiento de las tasas de interés, en cambiar la moneda en la cual se efectúa el servicio de deuda.<sup>18</sup> Las operaciones de manejo de la deuda externa de la Nación, de las entidades descentralizadas del orden nacional, o de las entidades del orden territorial y sus descentralizadas, exigen en común la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Dcto 2681 de 1993 arts 26 y s).<sup>19</sup> Las operaciones de sustitución de la deuda responden al

<sup>17</sup> El mismo precepto señala los casos en que preceden estas garantías: “En ningún caso la Nación podrá garantizar obligaciones internas de pago de las entidades territoriales y sus descentralizadas, ni obligaciones de pago de particulares. No podrán contar con la garantía de la Nación los títulos de que trata el inciso segundo del artículo 18 del presente Decreto; no obstante, cuando la emisión corresponda a títulos de mediano y largo plazo, esto es, con plazo superior a un año, para ser colocados en el exterior, éstos podrán contar con la garantía de la Nación. || Tampoco podrá la Nación garantizar obligaciones de pago de entidades estatales que no se encuentren a paz y salvo en sus compromisos con la misma, no podrá extender su garantía a operaciones ya contratadas, si originalmente fueron contraídas sin garantía de la nación. || **Parágrafo.-** El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará los criterios generales que deben satisfacer las operaciones de crédito público y las obligaciones de pago para obtener la garantía de la Nación y las condiciones en que ésta se otorgará”.

<sup>18</sup> Para una ilustración sobre los tipos de operaciones de manejo de la deuda puede verse Guasca, Juan Carlos. “Operaciones de crédito público”. Revista de Derecho Privado. UniAndes. Nro. 32. 2004, pp. 53 y ss.

<sup>19</sup> Si bien la regulación precisa otros requisitos que son diferentes según el orden administrativo al cual corresponda la entidad. Los artículos 26 y 27 dicen: “Artículo 26°.- *Operaciones de manejo de deuda externa de la Nación.* La celebración de operaciones para el manejo de la deuda externa de la Nación requerirá

mismo procedimiento de control previsto para las operaciones de manejo de la deuda pública recién mencionadas (ídem art 28). El acuerdo de pago –en las condiciones previstas en el ordenamiento- *“sólo requerirá para su perfeccionamiento la firma de las partes”* (ídem art 29).

14. Conforme a lo anterior es entonces claro que la regulación del Decreto 2681 de 1993 exige, en el grueso de sus disposiciones, la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para la celebración de operaciones de endeudamiento público o de manejo de la deuda. En algunos casos, en atención al tipo de operación y al orden administrativo al cual corresponde la entidad, el Decreto 2681 de 1993 reenvía a lo dispuesto en los Decretos 1222 y 1333 de 1986, que consagran otra clase de controles, a cargo de autoridades del correspondiente sector territorial. La Ley 533 de 1999 dice por su parte que a falta de norma expresa *“en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes”*, se exige autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Ley 550 de 1999 hace una exigencia igual, de aprobación previa suscrita por el citado Ministerio, para la celebración de operaciones de crédito público por parte de entidades territoriales inmersas en procesos de reestructuración regulados por esa misma ley.

15. Por ende, el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 –demandado en esta oportunidad- estatuye para los proveedores de la información y las comunicaciones, que tengan la naturaleza jurídica allí indicada, una regulación sobre crédito público que a su turno busca fijar controles estatales, con el fin de mantener niveles de endeudamiento que se compadezcan con las proyecciones de la política económica del país. Este esquema de autorizaciones previas y conceptos técnicos favorables en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en otros casos también a cargo del DNP, o en ciertos eventos de autoridades del respectivo orden territorial, tiene el propósito de ajustar las operaciones a la política *“en materia de crédito público y su conformidad con el Programa Macroeconómico y el Plan Financiero aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, y el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis”* (Dcto 2681 art 40). Las autorizaciones citadas deben por lo tanto *“ser compatibles con las proyecciones fiscales y la estrategia global de endeudamiento del país”* (ídem art 42).

---

autorización, impartida mediante resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse siempre y cuando se demuestre la conveniencia y justificación financiera de la operación y sus efectos sobre el perfil de la deuda. || Artículo 27°.- *Operaciones del manejo de la deuda externa de entidades descentralizadas del orden nacional y de entidades territoriales y sus descentralizadas.* La celebración de operaciones para el manejo de la deuda externa de entidades descentralizadas del orden nacional y de entidades territoriales y sus descentralizadas, requerirá autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse siempre y cuando se demuestre la conveniencia y justificación financiera de la operación y sus efectos sobre el perfil de la deuda, mediante documento justificativo de la operación, elaborado por la entidad estatal con base en las instrucciones de carácter general que imparta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

16. Con fundamento en la descripción de la norma acusada, ahora debe la Corte establecer si viola el principio de unidad de materia (CP art 158) y el contenido propio de las leyes del plan nacional de desarrollo (CP art 339).

***b. La norma acusada es un instrumento directamente conexo con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo***

17. En concepto de la Corte, la norma demandada no viola el principio de unidad de materia (CP art 158). Este, como se expondrá a continuación, tiene un significado preciso en las leyes del plan nacional de desarrollo. Exige que una norma instrumental dentro de dicho plan –como la que ahora se cuestiona– tenga una conexidad teleológica directa (de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan, y esto lo cumple el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011. Su vínculo con una de las estrategias u orientaciones generales de la política económica es directo y efectivo. En concreto, la norma se constituye en un medio que efectivamente permite (i) controlar o incluso reducir el endeudamiento público, (ii) hacer una administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, asimiladas y conexas, de las de manejo de la deuda pública, y de la actividad contractual de los entes estatales, (iii) garantizar la consistencia macroeconómica y, en general, la del plan nacional de desarrollo, y (iv) cumplir en el ámbito del crédito público con una estrategia u orientación general de la política económica, denominada en este plan como ‘*Buen Gobierno*’. Pasa la Corte a desarrollar esta conclusión.

18. El principio de unidad de materia exige que todo proyecto de ley se refiera “*a una misma materia*”, y en virtud suya deben considerarse “*inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*” (CP art 158). Ahora bien, la materia de las leyes del plan nacional de desarrollo es específica. Todo plan nacional de desarrollo, por mandato del artículo 339 de la Constitución, debe estar integrado por dos grandes partes. Una primera parte es general, en la cual se deben fijar propósitos y objetivos generales de largo plazo, metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, y estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. La segunda parte debe contener el plan de inversiones públicas, que se contrae al establecimiento de los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos requeridos para ejecutarlos “*dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal*” (CP art 339).

19. La ley del plan nacional de desarrollo aborda entonces una variedad de temas. Es en cierta medida una ley “*multitemática*” ya que versa sobre una materia heterogénea.<sup>20</sup> No sólo debe prever estrategias y orientaciones

<sup>20</sup> Sentencia C-795 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández. SPV Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes.

generales de política económica, social y ambiental, con lo cual se advierte que hace referencia a ámbitos diversos de la acción estatal, sino que además debe contener presupuestos plurianuales sobre los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y cada uno de ellos puede por supuesto versar sobre temas diferentes. En atención a esta configuración, la Corte ha considerado que el principio de unidad de materia adquiere en las leyes del plan nacional de desarrollo “*un significado preciso*”.<sup>21</sup> En este contexto, la unidad de materia busca preservar el principio de coherencia estatuido en el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, según el cual “*los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste*”. Los instrumentos previstos en el plan nacional de desarrollo deben entonces tener “*conexidad teleológica directa (es decir, de medio a fin) con los planes o metas contenidos en la parte general del plan*”.<sup>22</sup> En consecuencia, si tales instrumentos “*no se vinculan directa e inmediatamente con las metas propuestas debe entenderse que, por falta de coherencia, no cumplen con el principio de unidad de materia*”.<sup>23</sup>

20. El carácter más estricto del juicio de unidad de materia en las leyes del plan nacional de desarrollo se justifica como un medio para impedir que, dada la configuración multitemática y heterogénea de las mismas, se pueda introducir en ellas casi cualquier contenido, pues esto daría al traste con las finalidades del principio de unidad de materia (CP art 158). La unidad de materia persigue para darles orden y transparencia a los debates, al prohibir la inclusión de textos sobre materias extrañas al proyecto; racionalizar la función legislativa, por la vía de concentrar el trámite a una misma materia y de dotar de coherencia temática, lógica y jurídica los asuntos legales; y finalmente hacer más practicable su observancia por parte de los destinatarios.<sup>24</sup> Si en las

---

SV Marco Gerardo Monroy Cabra). En ese caso, la Corte declaró inexecutable una norma contenida en una ley de plan nacional de desarrollo, por violar el principio de unidad de materia.

<sup>21</sup> Sentencia C-305 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández). En esa ocasión, la Corte declaró inexecutable una serie de normas de un plan nacional de desarrollo, por violar la unidad de materia.

<sup>22</sup> Sentencia C-305 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández), previamente citada.

<sup>23</sup> Sentencia C-305 de 2004 MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández), citada.

<sup>24</sup> El principio de unidad de materia se instituyó en el constitucionalismo colombiano con la reforma constitucional de 1968. Entonces, con una fórmula como la que actualmente trae la Constitución de 1991, se expusieron los mencionados como propósitos de tal principio. Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá. Imprenta Nacional. 1969, p. 46. Por otra parte, en la sentencia C-795 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández. SPV Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes. SV Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte mencionó los siguientes como fines de la unidad de materia: “según ha señalado esta Corte, este principio pretende no sólo que los debates legislativos sean ordenados y transparentes, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la introducción de temas que carecen de relación con el asunto globalmente debatido, sino que además asegura que el cuerpo de leyes aprobadas tenga una mínima lógica y coherencia, que facilite su consulta por la ciudadanía, puesto que cada

leyes del plan, por naturaleza heterogéneas, se pudiera verificar la unidad de materia a partir de un criterio flexible, bastaría con que esa ley enunciara un objetivo general en términos sumamente amplios, para que fuera posible introducir reformas de todo tipo, bajo la idea de que pueden guardar con ella una conexidad incluso indirecta, remota, eventual y parcial. Esto, sin embargo, no sólo permitiría que en la ley del plan se incluyeran contenidos muy disímiles entre sí, sino que además desconcentraría la función legislativa, haría menos viable para el Congreso darle coherencia a su obra institucional, y dificultaría el cumplimiento de las normas por los destinatarios.

21. Lo anterior implica que –en el Plan- la norma instrumental debe tener una relación de conexidad “directa”, “inmediata” y “eficaz” con la parte general.<sup>25</sup> No basta, por lo tanto, con observar en este contexto una conexidad simplemente “conjetural”, “supuesta”, “hipotética” o “mediata”.<sup>26</sup> La Corte ha expresado, por ejemplo en la sentencia C-305 de 2004, que el método para determinar si la conexidad entre el instrumento y la parte general del plan es únicamente mediata consiste en verificar si la efectivización de la parte general “no se deriva directamente de la ejecución de la norma instrumental particular, sino que adicionalmente requiere del cumplimiento o la presencia de otra condición o circunstancia”. En los casos concretos, la Corporación ha aplicado el principio de unidad de materia, tal y como este se entiende en el ámbito de las leyes del plan nacional de desarrollo, del siguiente modo:

- En la sentencia C-305 de 2004, la Corte Constitucional declaró inexecutable –entre otras- una norma de la ley del plan entonces vigente, que ampliaba por el término de un año el plazo previsto para que los socios enervaran la causal de disolución de la sociedad. La Corporación encontró que el precepto parecía perseguir uno de los objetivos del Plan, cual era lograr un desarrollo económico sostenible por la vía de fortalecer a las sociedades comerciales, evitando su pronta disolución en momentos de crisis. Sin embargo, observó que el instrumento tan sólo eventualmente podía conseguir esa finalidad,

---

ley estará referida exclusivamente a un tema, que deberá corresponder a su título (CP arts 158 y 169). El principio de unidad de materia juega entonces un papel importante en la racionalización y transparencia del debate legislativo, así como en la coherencia interna de su producto: las leyes”.

<sup>25</sup> Sentencia C-747 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime). En esa oportunidad, al resolver el cargo por violación de unidad de materia contra una norma del plan nacional de desarrollo, la Corte manifestó que el citado principio en este ámbito “consiste en una conexidad directa y [...] entre la medida instrumental y los componentes generales del Plan, que preserve su coherencia”. Se declaró executable la norma acusada.

<sup>26</sup> Sentencia C-305 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández), citada. En esa providencia, al caracterizar el principio de unidad de materia en las leyes del plan adujo que una norma no cumple con tal principio, si su efectividad para conseguir las metas del plan es apenas “conjetural o hipotética”. Sentencia C-795 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández. SPV Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes. SV Marco Gerardo Monroy Cabra), previamente citada. En esa ocasión, al declarar inexecutable una norma del plan, por vulnerar la unidad de materia, señaló que un posible vínculo de la disposición con la parte general del plan no resultaba suficiente para juzgarla constitucional, toda vez que es nexa –incluso si existiera, sería “mediato e hipotético”. Sentencia C-747 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo. Unánime), antes citada. Sostuvo entonces la Corte que la relación de conexidad debía ser directa y eficaz, y aclaró: “no supuesta ni conjetural”.

*“pues la sola prórroga del referido término no tiene la virtualidad de sacar a una sociedad en crisis de ese estado, sino que se requieren un cúmulo de circunstancias adicionales. En tal virtud, no se cumple con el requisito de unidad de materia, por lo que la norma será retirada del ordenamiento”*.<sup>27</sup>

- En la sentencia C-576 de 2004 se decidía el cargo por violación de la unidad de materia contra una norma de la ley del plan que modificaba las reglas de decisión de las loterías asociadas, o donde confluyeran dos o más departamentos. La Corte advirtió que como sus recursos –los de las loterías– estaban destinados a nutrir los programas de salud, la forma de tomar decisiones por parte de las mismas podría eventualmente contribuir a la construcción equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico, con lo cual se obtendrían metas o propósitos del Plan. Al hacer más eficiente su funcionamiento, se racionalizarían los recursos de las loterías para la salud y se desarrollarían los objetivos y propósitos del plan de desarrollo. No obstante, la Corte concluyó que ese vínculo entre la norma acusada y los objetivos del Plan no era directo sino hipotético, *“puesto que del cumplimiento de esta nueva regla de decisión en las loterías no se sigue inequívocamente el logro de esos propósitos de aumentar la eficiencia y focalización del gasto social. El vínculo entre la disposición demandada y los propósitos y programas del plan es entonces lejano e hipotético”*.<sup>28</sup>

- En la sentencia C-795 de 2004, esta Corte declaró también una norma del plan nacional de desarrollo que modificaba la forma de nombramiento de los directores de las subsedes de una Corporación Autónoma Regional. En el examen de constitucionalidad, la referida sentencia se preguntó si dicha norma no contribuía al logro de propósitos ambientales contenidos en el Plan, en cuanto el cambio en la forma de nombramiento de los directores de las subsedes de la CAR podría maximizar la eficacia y eficiencia de dichas entidades. Luego de evaluar el punto, esta Corporación concluyó sin embargo que dicho vínculo *“en caso de que existiera”* no resultaba en todo caso suficiente toda vez que *“sería mediato e hipotético”*, razón por la cual no cumpliría el mandato de unidad de materia en la ley del plan.<sup>29</sup>

- En la sentencia C-539 de 2008, al examinar si una norma del plan respetaba la unidad de materia, la Corte constató que preveía en términos imprecisos un plan de inversión específico consistente en la *“Adquisición de predios, estudios, diseños, construcción y dotación de la Nueva Sede del Congreso de la República”*. Tras estudiar los objetivos, programas, metas y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, concluyó que en ninguno de sus

<sup>27</sup> Sentencia C-305 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra. SPV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández), citada.

<sup>28</sup> Sentencia C-573 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes. Unánime).

<sup>29</sup> Sentencia C-795 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes. AV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández. SPV Rodrigo Escobar Gil, Rodrigo Uprimny Yepes. SV Marco Gerardo Monroy Cabra). Citada.

componentes se preveía un objetivo para alcanzar el cual dicho instrumento fuera directamente eficaz, ya que las alusiones que allí se hacían a la rama legislativa eran puntuales y por regla general hacían referencia a la necesidad de introducir reformas constitucionales o legislativas. Por lo mismo, sostuvo entonces que la norma bajo control vulneraba “*el principio de unidad de materia porque no guarda conexidad directa e inmediata con los objetivos, programas, metas y estrategias contenidos en este cuerpo normativo*”.<sup>30</sup>

22. Con fundamento en lo anterior, la Corte Constitucional observa que el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 no viola el principio de unidad de materia, en la medida en que tiene un vínculo o conexión directa con uno de los elementos que integran la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. La norma acusada tiene una relación de conexidad directa con una estrategia u orientación general de la política económica. Como se mostrará, el Plan Nacional de Desarrollo plantea la necesidad de darle a la política económica una orientación preventiva, encaminada a evitar grandes aumentos en el crédito y el gasto público, incluso a reducir el nivel de endeudamiento, y a racionalizar la adquisición de créditos por la vía de hacer eficiente la administración de riesgos derivados de actos de endeudamiento público. En efecto, tras revisar la parte general del Plan, se observa lo siguiente:

22.1. La Ley 1450 de 2011, en la cual se consagra el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, incorpora como parte integrante de la misma el documento ‘*Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*’ (art 2).<sup>31</sup> El documento –en adelante las *Bases*- trae en su capítulo número VII, que trata de la ‘*Consistencia del PND*’, un numeral que toca lo atinente a las orientaciones y estrategias generales para lograr la ‘*Consistencia macroeconómica*’ (numeral 7). Trae –analíticamente- una parte descriptiva y evaluativa, en la cual se hace un diagnóstico sobre el estado de la economía mundial en términos de incidencia sobre el futuro de la economía nacional. A partir de allí se fijan lineamientos generales sobre la política económica. En las partes descriptiva y evaluativa se prevé que el deterioro de la confianza de consumidores e inversionistas y los riesgos de deflación en las economías de los Estados Unidos y Europa, propician tendencias expansionistas en la políticas fiscal y monetaria, y una presión revaluacionista en muchas economías emergentes que puede durar un largo periodo. A esto se le suma el hecho de que las economías asiáticas, en un periodo de dinamismo, comienzan a presentar una gran demanda de materias primas (en especial de recursos de minería y petróleo), lo cual se traduce en un aumento de los

<sup>30</sup> Sentencia C-539 de 2008 (MP Humberto Sierra Porto. SPV y AV Jaime Araújo Rentería).

<sup>31</sup> Ley 1450 de 2011, artículo 2: “Apruébese como parte integrante de la Parte General del Plan Nacional de Desarrollo e incorpórese como anexo de la presente ley, el documento “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos”, elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo. || El documento que se incorpora a la presente ley corresponde al publicado en la *Gaceta del Congreso* de la República como anexo a la ponencia para segundo debate”.

precios de estos bienes. Este panorama equivalía entonces a una presión sobre la moneda, y a un cambio en la oferta productiva. Lo cual aconsejaba –según las *Bases*- orientar la política económica de conformidad con una estrategia preventiva, “*para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, las cuales se reflejarán en los flujos de ahorro e inversión de los próximos años*”.<sup>32</sup>

22.2. En el mismo Capítulo VII, el numeral 8 se refiere a las ‘*Principales reformas que sustentan la política fiscal*’. Este numeral reconoce como un principio orientador de la política fiscal el de “*sostenibilidad de las finanzas públicas*”. Enuncia las principales medidas por implementar, dentro de un objetivo conforme al cual “*la deuda del [Gobierno Nacional Central] deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021*”.<sup>33</sup> Las *Bases* mencionan el propósito de “*que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB*”, y de modo expreso se dice que “[l]a reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37,7% en el año 2014”. Luego se exponen los perfiles de las principales reformas para alcanzar –entre otros- estos objetivos y metas de la política fiscal.

22.3. Entre las medidas con las que se busca asegurar la consistencia del Plan –y sustentar la política fiscal- se incluyen, en el literal e) del numeral 8 del Capítulo VII, “*acciones de manejo de la deuda pública, reglas de optimización de la administración de los activos de la nación, eficiencia en el manejo del riesgo y administración eficiente de los recursos del presupuesto nacional*”.<sup>34</sup> Una de tales medidas es adoptar un *Marco de Deuda de Mediano Plazo*, como instrumento para un manejo sostenible de la deuda pública. Se

<sup>32</sup> DNP. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*. República de Colombia. 2010, pp. 588 y s. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf> Específicamente dice esto: “Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero y el desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía. El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana enfrentan por un lado estas presiones sobre sus monedas y por el otro un cambio estructural en la oferta productiva. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, las cuales se reflejarán en los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.”

<sup>33</sup> Dice: “[d]e acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la deuda del GNC deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021, el cual será consistente con una mejoría en el superávit primario de -1,0% del PIB en el año 2011 a 1,7% en el 2021. En el SPNF, se espera que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB. La reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37,7% en el año 2014”. Ídem, p. 592.

<sup>34</sup> Ídem, pp. 596 y s.

declara igualmente que es función del Ministerio de Hacienda y Crédito Público propender por *“la administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivados de la actividad contractual y de desastres naturales. Este propósito requiere la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales)”*.<sup>35</sup>

23. Ahora bien, con fundamento en lo anterior es entonces clara la función instrumental, directa e inmediata, que cumple el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 en la materialización de la finalidad, la orientación y estrategia general de la política económica previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, antes mencionadas. La norma acusada sujeta los actos a que se refiere el Decreto 2681 de 1993 (operaciones de crédito público y asimiladas, de manejo de la deuda y pública y conexas), cuando sean celebrados por proveedores de la información y las comunicaciones mencionados en ella, a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades del correspondiente orden administrativo. Tras examinar esta normatividad a la cual remite la disposición demandada, se observa que establece controles estatales previos a la celebración de operaciones de crédito público (empréstitos, emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, créditos de proveedores, y otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales), asimiladas, y de manejo de la deuda pública. En el grueso de estas hipótesis se requiere autorización previa del Ministerio de Hacienda, y en algunos casos concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. En otros, la autorización la concede una autoridad territorial.

24. En cualquiera de estas hipótesis, pero en especial en aquellas en las cuales intervienen el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el Departamento Nacional de Planeación, la autorización previa de un organismo de crédito o de planeación para la celebración de cualquiera de los actos de crédito mencionados contribuye efectivamente a mantener el endeudamiento público dentro de los niveles proyectados, e incluso a reducirlos por la vía de hacer un control estricto. La norma acusada tiene entonces una conexión teleológica directa con la orientación general de la política económica que se formula en las *Bases*, y según la cual es necesario, en el contexto de la economía mundial y nacional en el cual se diseñó el Plan Nacional de Desarrollo, adoptar una estrategia preventiva, *“para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, las cuales se reflejarán en los flujos de ahorro e inversión de los próximos años”*.<sup>36</sup> La

<sup>35</sup> Ídem, pp. 596 y s.

<sup>36</sup> DNP. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos*. República de Colombia. 2010, pp. 588 y s. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Bases%20PND%202010-2014%20Versi%C3%B3n%205%2014-04-2011%20completo.pdf> Específicamente dice esto: “Los balances de ahorro e inversión en el caso de la economía colombiana estarán afectados por el boom minero y el

acusada también es instrumento normativo de consecución directa de las proyecciones – expuestas asimismo en las *Bases*- conforme a las cuales la deuda pública debe llegar a “reducirse a niveles del 27% en el año 2021”,<sup>37</sup> o “que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB”.

25. La Corte toma también en consideración el hecho de que sea justo en el Capítulo VII de las *Bases*, el cual se refiere específicamente a la *Consistencia del PND*, que se plantea la necesidad de adoptar una estrategia preventiva en la política económica “para evitar grandes aumentos en el crédito”. Esto significa que el control sobre el endeudamiento público es además funcional a la *consistencia* al Plan, que es un principio imperativo en toda ley de esta naturaleza. La Ley 152 de 1994 Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo establece en su artículo 3 literal d) el principio de “*Consistencia*”. En virtud suya, los planes de gasto deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, y todos deben a su turno estar de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Debe haber entonces consistencia entre los planes y programas económicos del Estado. Pero además debe haber instituciones que procuren la integridad en el seguimiento de estos planes, con el fin de hacer factible el Plan Nacional. La inclusión de instrumentos de control sobre el endeudamiento público no puede considerarse, por lo mismo, extraña a una Ley del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que es un mecanismo necesario para mantener los niveles de crédito conforme a los planes de gasto, de ingresos y de financiación. Admitir niveles o condiciones de endeudamiento público sin control por parte de autoridades de planeación, significa aceptar que pueden desbordarse en la práctica los planes de financiación o ingresos, o incluso la capacidad de pago de la correspondiente entidad, con lo cual no sólo se pierde consistencia en la planificación estatal, sino además que incluso se puede llegar a comprometer la factibilidad de los planes de inversión pública.

---

desempeño de los flujos de capital producto de la política monetaria expansionista adoptada por los Estados Unidos con miras a la recuperación de su economía. El deterioro en la confianza de consumidores e inversionistas así como los riesgos de una deflación en las economías de Estados Unidos y Europa han promovido la adopción de una postura expansionista en las políticas monetaria y fiscal, la cual ha venido generado presiones revaluacionistas en muchas economías emergentes y se prevé que éstas pueden durar un largo período. A ello se suma que las economías asiáticas, principalmente China e India, muestran un gran dinamismo y por ende una gran demanda de materias primas, principalmente de recursos del sector de minería y petróleo, lo cual se ha traducido en aumentos de los precios relativos de estos bienes. De esta forma, la economía latinoamericana y concretamente la colombiana enfrentan por un lado estas presiones sobre sus monedas y por el otro un cambio estructural en la oferta productiva. Estos factores, ponen de presente la necesidad de adoptar políticas preventivas para evitar grandes aumentos en el crédito y aumentos en el gasto público que eleven el precio de los bienes no transables, las cuales se reflejarán en los flujos de ahorro e inversión de los próximos años.”

<sup>37</sup> Dice: “[d]e acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la deuda del GNC deberá reducirse a niveles del 27% en el año 2021, el cual será consistente con una mejoría en el superávit primario de -1,0% del PIB en el año 2011 a 1,7% en el 2021. En el SPNF, se espera que la deuda descienda a niveles del 14% del PIB. La reducción de la deuda pública está en línea con las metas de crecimiento de la economía señaladas anteriormente y el logro de las metas sociales y la reducción de la pobreza a niveles del 37,7% en el año 2014”. Ídem, p. 592.

26. Dado que el artículo 262 de la Ley 1450 de 2011 es entonces un instrumento conexo directamente con una orientación o estrategia general de la política económica, expresamente prevista en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y debido a que además es un mecanismo para darle consistencia y practicabilidad al Plan Nacional de Desarrollo, no existen razones para considerar que se haya violado el artículo 339 de la Carta, que precisamente define los contenidos propios de este tipo de leyes. Es una típica norma que contempla mecanismos para la ejecución del Plan. En consecuencia, la Corte la declarará exequible por los cargos examinados.

## VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 262 de la Ley Ley 1450 de 2011 *‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014’*, por los cargos examinados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**  
Magistrado

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
Magistrado

**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**  
Magistrado

**GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**  
Magistrada

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
Magistrada (E)

**ANDRES MUTIS VANEGAS**  
Secretario General (E)